LE CHOIX DES RÉGIONS

RAPPORT DE LA CONSULTATION

Office de planification
et de développement du Québec

Québec, AVRIL 1985

Côte-Nord

Québec

TEXTE:

Rédaction: Richard Guay

Comité de lecture: Lawrence Desrosiers
Laurent Boucher
Gaston Girard
Réjean Morissette

Secrétariat: Huguette Leblanc

PRODUCTION:

Carte: Service de la cartographie, O.P.D.Q.

Révision et édition: Service des communications, O.P.D.Q.

Impression: Service des impressions en régie
Ministère des Communications

Gouvernement du Québec
Ministère du Conseil exécutif
Office de planification et de développement du Québec

PRÉSENTATION

Au cours de l'hiver 1983-1984, le ministre délégué à l'Aménagement et au Développement régional, monsieur François Gendron, a tenu des audiences publiques concernant le document de consultation "Le Choix des régions". Les audiences eurent lieu dans toutes les régions du Québec.

Le nombre et la qualité des mémoires présentés ont incité l'OPDQ à publier à la fois une synthèse pour chacune des régions et une synthèse nationale regroupant les diverses tendances régionales. Le présent document contient l'essentiel des réflexions exprimées dans notre région.

Ces documents favoriseront, nous l'espérons, la poursuite de la réflexion sur le développement régional et surtout la réalisation de nouvelles actions de développement conformes aux volontés et aux aspirations des intervenants de la région.

Johann Emond
Délégué régional - OPDQ
Côte-Nord

1060, rue Conroy
Bloc 2, 3e étage
Québec, QC
G1R 5E6

TABLE DES MATIÈRES

PAGE

INTRODUCTION 1

1. LES CONCEPTS GÉNÉRAUX

1.1 L'opportunité et les objectifs du "Choix des régions" 3

1.2 La problématique du développement régional 4

1.3 Les principes du "Choix des régions" 6

2. LA MRC: UN INTERVENANT DANS LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

2.1 Le territoire de la MRC 8

2.2 Les fonctions de la MRC 8

2.3 La décentralisation, un outil de développement régional 9

2.4 Les contrats de développement 11

2.5 Les sociétés de développement économique 12

3. LA RÉGION DE CONCERTATION

3.1 Le territoire de la région de concertation 14

3.2 Le Conseil régional de concertation et d'intervention (CRCI) . 16

3.3 La conférence annuelle régionale 19

3.4 Redéfinition des conseils régionaux 20

4. L'ACTION GOUVERNEMENTALE

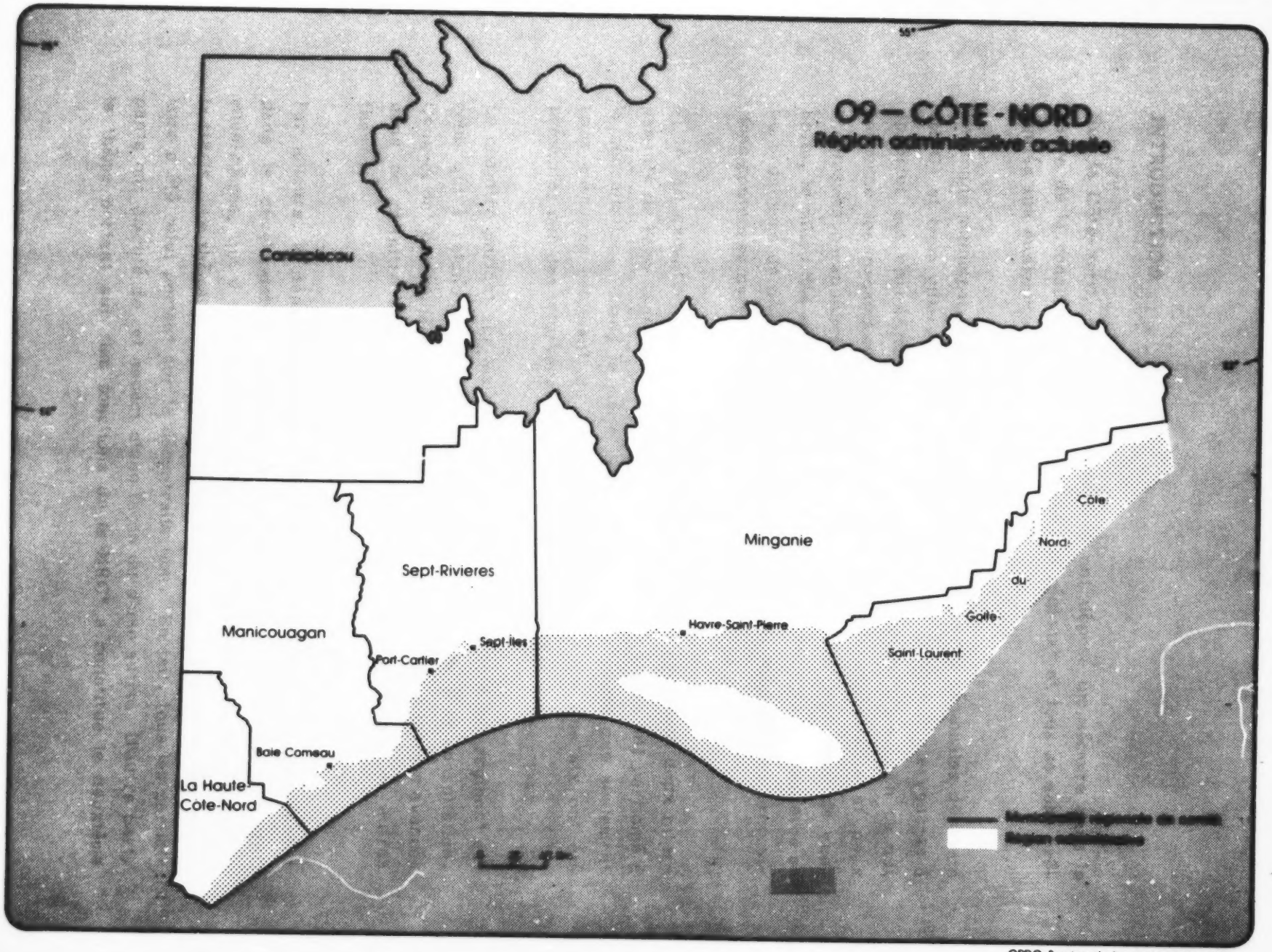
4.1 L'Office de développement régional du Québec (ODRQ) 21

4.2 Régionalisation des actions gouvernementales 21

4.3 Les outils financiers 22

CONCLUSION 24

ANNEXE: Identification et classification des intervenants de la Côte-Nord 27



OPDQ, Service de la cartographie, 1985.

INTRODUCTION

Sur la Côte-Nord, quatorze intervenants ont déposé un mémoire dans le cadre de la consultation sur "Le Choix des régions" et tous se sont présentés aux audiences.

Le monde municipal, représenté par trois municipalités régionales de comté (MRC) et trois villes, constitue le plus important groupe d'intervenants à apporter ses commentaires sur le document de consultation. En ce qui concerne les organismes régionaux, trois conseils consultatifs et deux organismes parapublics régionaux ont aussi fait valoir leur point de vue. Enfin, le milieu des affaires, représenté par deux chambres de commerce et un organisme de développement économique, a aussi commenté les propositions contenues dans "Le Choix des régions".

Si on fait exception des cinq organismes régionaux, seulement deux intervenants de l'axe Sept-Iles - Port-Cartier - villes nordiques ont participé à la consultation. Dans le même ordre d'idée, on constate que seulement trois mémoires originent du comté de Duplessis, alors que six ont été présentés par des intervenants du comté de Saguenay.

Le chapitre portant sur les concepts généraux du "Choix des régions" est celui qui a retenu le plus l'attention des participants à la consultation. Ceux-ci ont particulièrement discuté des objectifs et des principes avancés dans ce chapitre mais de façon générale ont aussi abordé les autres thèmes.

Par ailleurs, le deuxième chapitre portant sur "la MRC: un intervenant dans le développement régional" a surtout retenu l'attention des MRC elles-mêmes, qui y ont abordé tous les thèmes sauf celui du "territoire de la MRC". Le thème de ce chapitre qui a reçu la plus grande faveur populaire a été celui portant sur la décentralisation. En fait, tous les participants ont discuté de cet aspect d'une façon ou d'une autre. D'autre part, le thème portant sur "les fonctions de la MRC" a constitué le deuxième

thème-vedette de ce chapitre. "Les contrats de développement", "les sociétés de développement économique" et "le territoire de la MRC" n'ont été abordés que par un nombre restreint d'intervenants.

Le chapitre portant sur la région de concertation constitue en quelque sorte le coeur des propositions du "Choix des régions". Aussi, il n'est pas surprenant de constater que tous les participants à la consultation ont traité de son principal thème, soit la création d'un Conseil régional de concertation et d'intervention (CRCI). Par ailleurs, la dimension territoriale de la région revêtant un aspect particulier sur la Côte-Nord, tous les intervenants, sauf un, ont apporté leur point de vue sur le thème du "territoire de la région de concertation". Finalement, on remarque que le thème de "la conférence annuelle régionale" n'a été traité que par deux participants.

Enfin, c'est le chapitre portant sur l'action gouvernementale qui a reçu le moins d'attention des organismes consultés. Le thème portant sur la "régionalisation des actions gouvernementales" a quand même retenu l'attention de près de la moitié des intervenants, alors que les autres thèmes n'ont été traités que de façon marginale.

En terminant, mentionnons que la Fédération de l'Union des producteurs agricoles (UPA) qui couvrait la Côte-Nord a participé aux audiences de la région 03.

1. LES CONCEPTS GÉNÉRAUX

1.1 L'opportunité et les objectifs du "Choix des régions"

Toutes les MRC approuvent les grands objectifs du "Choix des régions" malgré certaines réserves sur les objectifs opérationnels suggérés. Il est temps pour le Québec de se doter d'une politique de régionalisation qui contribuera à atténuer les disparités régionales et favorisera le développement économique des régions. Le développement des grands centres n'assure pas nécessairement celui des régions. C'est pourquoi il est opportun d'établir un nouveau cadre d'actions.

Les villes sont aussi toutes d'accord avec les objectifs généraux du "Choix des régions" malgré que l'une d'elles, Sept-Iles, n'en voit pas l'opportunité, le contexte économique difficile ne favorise pas l'adoption de nouvelles "avenues administratives". Par ailleurs Sept-Iles et Forestville insistent pour que les élus municipaux occupent une place importante dans le nouveau cadre d'actions. Baie-Comeau n'approuve pas les objectifs opérationnels suggérés en prétextant que la structure de concertation proposée aura le même rôle de concertation que celui dévolu présentement aux MRC.

Bien que le Conseil régional de développement (CRD) soit le seul conseil régional à se prononcer favorablement sur l'opportunité de cette proposition de régionalisation, tous les conseils régionaux endossent néanmoins les objectifs généraux du "Choix des régions". Cependant, les objectifs opérationnels ne font pas l'unanimité. Le Conseil de la culture de la Côte-Nord (CCCN) endosse pleinement ceux qui sont suggérés par le document de consultation, alors que le CRD soutient, en conformité avec le mémoire des Conseils régionaux de développement associés du Québec (CRDAQ), qu'il aurait été préférable de renforcer les structures de concertation existantes. L'Association touristique régionale de Manicouagan (ATRM) signale que d'autres moyens que ceux proposés devraient être retenus; la

réalisation des objectifs opérationnels du "Choix des régions" entraînera une centralisation des pouvoirs en région plutôt qu'une véritable décentralisation.

Les chambres de commerce émettent des opinions fort différentes l'une de l'autre sur les objectifs proposés. La Chambre de commerce de Baie-Comeau les endosse pleinement en affirmant qu'ils découlent d'une approche réaliste et constructive du développement régional. La Chambre de commerce de Sept-Iles rejette en bloc les objectifs et propositions du "Choix des régions". Elle met en doute les possibilités réelles de concertation sur le vaste territoire de la Côte-Nord. Lors des audiences, la Chambre de commerce de Sept-Iles semble avoir approuvé davantage les objectifs généraux mais demeure très réticente sur les moyens proposés.

La majorité des intervenants est donc favorable aux objectifs généraux du "Choix des régions", mais plusieurs apportent des réserves sur les moyens suggérés pour atteindre ces objectifs.

1.2 La problématique du développement régional

Les contraintes au développement régional énumérées dans "Le Choix des régions", rejoignent en bonne partie les préoccupations des MRC de la Côte-Nord. Cependant, l'éloignement des grands centres, la centralisation des pouvoirs, le manque d'infrastructures routières sur une bonne partie du territoire, la faiblesse du sentiment d'appartenance sont d'autres contraintes que tiennent à exprimer les MRC.

Pour les villes aussi, ce sont les contraintes au développement régional plutôt que les atouts à considérer qui retiennent l'attention. "Une économie peu diversifiée" et "des ressources humaines sous-utilisées" caractérisent particulièrement certaines villes ayant participé à la consultation. Par contre, certains atouts à considérer énumérés dans "Le Choix des régions", ne s'appliquent plus d'après certaines villes et sont devenus en quelque sorte des contraintes: à cause de la situation économique, "les

ressources financières" ne sont plus aussi accessibles qu'elles l'étaient. "Les ressources exploitables" subissent aussi des reculs importants dans certaines villes de la région. Enfin, la faible densité de population sur un très vaste territoire de même qu'un faible sentiment d'appartenance peuvent aussi constituer des contraintes au développement régional.

Parmi les conseils consultatifs, seul le CRD aborde la problématique du développement régional. Il approuve le portrait de la situation qui en est fait en terme de contraintes et en ajoute d'autres spécifiques à la Côte-Nord:

- faible sentiment d'appartenance de la part de nombreux nord-côtiers issus d'autres régions;

- région "mal perçue" et "mal analysée" par des décideurs situés hors de la région;

- les frictions fédérales-provinciales se révèlent un frein majeur au développement régional;

- les interventions guovernementales n'ont atteint la Côte-Nord qu'après avoir traversé tout le Québec.

Quant aux atouts à considérer, quelques-uns parmi ceux qui sont énumérés dans "Le Choix des régions" ne s'appliquent plus à la Côte-Nord: "l'accessibilité aux ressources financières" est plus difficile, les "infrastructures régionales" sont incomplètes et les "ressources" moins exploitables.

À l'instar des autres intervenants, les organismes parapublics régionaux et le milieu des affaires affirment que la configuration géographique de la région, la dispersion de l'habitat sur un long littoral, les différents milieux économiques et culturels ainsi que les disparités à l'intérieur même de la région représentent autant de facteurs contraignants pour le développe-

ment de la Côte-Nord. La Chambre de commerce de Baie-Comeau suggère certains moyens pour bonifier davantage les atouts dont la Côte-Nord peut se prévaloir pour se développer: reconnaître le rôle majeur de l'entreprise privée dans le développement régional, accentuer le rattrapage de la région dans le domaine du réseau de transport et favoriser l'implantation d'entreprises consommatrices d'énergie électrique.

En conclusion, les intervenants font surtout valoir des contraintes au développement régional qui ne sont pas énoncées dans "Le Choix des régions" et qui sont reliées au contexte géographique et socio-économique particulier de la Côte-Nord. Tous les intervenants tiennent à exprimer ces spécificités de la région.

1.3 Les principes du "Choix des régions"

Bien qu'elles ne se prononcent pas explicitement sur les principes du "Choix des régions", deux MRC semblent les approuver. Seule la MRC de La Haute-Côte-Nord ne croit pas aux principes et aux modalités de la concertation tels que proposés par le gouvernement. Selon elle, le modèle de concertation proposé dans "Le Choix des régions" permet au gouvernement d'abdiquer ses responsabilités d'arbitrage.

Toutes les villes expriment leur accord avec les principes du "Choix des régions". Les villes de Sept-Iles et de Forestville prévoient cependant des difficultés d'application du principe de "l'action concertée" en regard des moyens suggérés. La géographie et la diversité des sous-régions de la Côte-Nord rendront difficile la mise en oeuvre de ces moyens. Quant à la ville de Baie-Comeau, bien que d'accord avec le principe d'une action concertée, elle s'oppose néanmoins aux moyens proposés; pour elle, la concertation devrait être l'apanage des élus.

Les conseils régionaux sont tous d'accord avec les principes énoncés dans "Le Choix des régions". Le développement régional doit être considéré globalement et doit reposer sur la participation de tous les éléments dyna-

miques du milieu sans être limité à un groupe quelconque d'intervenants. Selon le CRD, l'État a un rôle majeur à jouer mais ne doit pas attendre l'aboutissement d'une politique de régionalisation pour agir et devrait plutôt associer le milieu à l'identification des problèmes et à l'adoption de solutions. Le CCCN estime que l'État doit demeurer "le gardien de certaines valeurs et les décisions régionales doivent s'inscrire dans des politiques nationales". De plus, c'est l'État qui doit assurer la réalisation d'équipements lourds dans les régions. L'ATRM admet que le développement régional doit résulter d'une action concertée mais s'oppose aux moyens proposés par "Le Choix des régions". Selon cet organisme, la concertation ne sera possible sur la Côte-Nord que sur des territoires restreints et avec des intervenants du même secteur d'activité.

Les organismes parapublics régionaux sont d'accord avec les quatre principes qui doivent orienter le développement régional. Ces principes, s'ils sont appliqués, devraient permettre un développement harmonieux de la région en tenant compte de ses particularités.

Bien que d'accord avec l'énoncé que le développement régional doit être vu dans une perspective globale, le milieu des affaires insiste sur la place importante qu'occupe le développement économique, notamment le développement de l'entreprise privée, ce qui entraînera obligatoirement le développement des autres secteurs d'activité de la région. Par ailleurs, on s'accorde à dire que l'intervention gouvernementale devrait tenir compte davantage d'un dialogue gouvernement-région où le monde des affaires aurait un rôle à jouer. On admet cependant que les organismes existants dans les domaines autres que l'économie ont aussi un rôle à jouer et doivent continuer de le faire.

En somme, la grande majorité des intervenants approuve les principes du "Choix des régions" mais quelques-uns s'objectent aux modalités mises de l'avant.

2. LA MRC: UN INTERVENANT DANS LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

2.1 Le territoire de la MRC

Un seul intervenant du monde municipal a abordé le thème du territoire de la MRC. En effet, la MRC de Minganie indique qu'une partie importante de son territoire n'est pas reliée par une infrastructure routière pouvant lier toutes les municipalités entre elles. Ceci constitue selon elle "une entrave au sentiment d'appartenance et aux projets que peuvent mettre de l'avant les dynamismes locaux". Les autres MRC de la région ont un territoire qui correspond bien à une région d'appartenance à laquelle s'identifient tant les municipalités que la population en général.

Un des organismes parapublics régionaux, la Table régionale de l'éducation aux adultes (TREA), souligne que les territoires des commissions scolaires avec qui il a à travailler, ne s'harmonisent pas avec ceux des MRC. De ce fait, ses propres références spatiales ne correspondent pas du tout avec les territoires d'appartenance que constituent les MRC, d'où la difficulté de reconnaître celles-ci comme intervenants possibles dans son champ d'activités.

Aucun autre intervenant n'a abordé ce thème.

2.2 Les fonctions de la MRC

L'élaboration du schéma d'aménagement est actuellement la principale activité des MRC. Cependant, la mise en commun de services et le rôle d'agent de développement semblent intéresser grandement celles qui se sont prononcées lors de la consultation. Aucune MRC ne souhaite s'en tenir exclusivement à l'élaboration de son schéma d'aménagement. La MRC de Manicouagan soutient même que la MRC a un rôle prépondérant sur tous les autres organismes régionaux dans le développement régional et qu'elle a aussi un rôle majeur de concertation à jouer sur son territoire.

Toutes les villes approuvent l'élaboration du schéma d'aménagement au sein des MRC. Cependant, les villes de Sept-Iles et de Forestville recommandent, en conformité avec le mémoire de l'Union des municipalités du Québec (UMQ), que les MRC s'en tiennent à cette tâche. Par ailleurs, la ville de Baie-Comeau soutient que la MRC est tout à fait appropriée pour jouer un rôle d'agent de développement suite à l'élaboration du schéma. Cette position se démarque passablement de celle de l'UMQ. De plus, elle ajoute que les municipalités et les MRC devraient obtenir les ressources financières nécessaires sur une base permanente pour réaliser et mettre en oeuvre le schéma d'aménagement.

Deux conseils régionaux ont des positions divergentes sur les fonctions attribuées aux MRC dans "Le Choix des régions". Pour le CRD, celles-ci devraient s'en tenir aux mandats déterminés par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (loi 125), c'est-à-dire à l'élaboration du schéma d'aménagement. Pour un autre intervenant (ATRM), les MRC sont de véritables agents de développement avec lesquels il est opportun de réaliser des projets de développement. Pour l'ATRM, les véritables dynamismes régionaux émergeront des MRC. Le CCCN ne se prononce pas sur ce thème.

La mise en commun de services au niveau de la MRC rejoint les préoccupations de la Bibliothèque centrale de prêt (BCP). Ainsi la MRC pourrait être le point de chute de certains services ou équipements pour la desserte de ses municipalités constituantes. Cependant, on fait remarquer que ce sont les municipalités qui exercent les pouvoirs décentralisés. Leur accord est essentiel pour une mise en commun de services au niveau de la MRC.

Pour la Chambre de commerce de Baie-Comeau, le principal rôle de la MRC doit être l'élaboration de son schéma d'aménagement; tout autre rôle ne pourra être confié aux MRC qu'avec l'accord des municipalités.

2.3 La décentralisation, un outil de développement régional

Curieusement, la décentralisation a été un sujet peu traité par les MRC dans la consultation sur "Le Choix des régions". Elles semblent toutes d'accord avec le principe de la décentralisation en autant que tout transfert de pouvoir soit accompagné de transfert de sources de financement. Concernant les modalités d'application, la MRC de Manicouagan soutient que

la MRC doit être la structure d'accueil à privilégier lors de la décentralisation alors que les autres ne se prononcent pas sur ce sujet. Au sujet des champs d'application suggérés, la MRC de La Haute-Côte-Nord prétend que "Le Choix des régions" propose subtilement une centralisation au niveau de la MRC des pouvoirs déjà dévolus aux municipalités. Cependant, elle ne s'oppose pas à ce transfert.

Tout comme les MRC, les villes sont favorables aux objectifs de la décentralisation à la condition que tout transfert d'activités soit accompagné de transfert de ressources financières. Pour deux intervenants, soit Sept-Iles et Forestville, ce sont les municipalités locales qui doivent être les structures d'accueil de la décentralisation à moins qu'elles ne décident conjointement de transférer ces nouveaux pouvoirs au sein des MRC. Pour la ville de Baie-Comeau, la MRC est la structure à privilégier pour assumer de nouveaux pouvoirs. "Autant les MRC sont maîtres d'oeuvre de l'aménagement, autant elles pourraient l'être en ce qui concerne le développement".

Deux conseils régionaux se prononcent sur la décentralisation et en approuvent les objectifs et les principes. Le CRD soutient, conformément à la prise de position des CRDAQ, que les municipalités devront être impliquées dans le processus de décentralisation de préférence aux MRC. Seule une décision conjointe des municipalités d'un territoire donné devrait permettre une prise en charge de certains pouvoirs par les MRC. L'ATRM indique pour sa part que les MRC apparaissent toutes désignées pour devenir les structures d'accueil de nouveaux pouvoirs décentralisés.

Pour les organismes parapublics régionaux, la décentralisation de certains pouvoirs vers les régions ne peut être que bénéfique pour la Côte-Nord. On souhaite que les instances régionales veuillent bien prendre en charge certains pouvoirs décentralisés afin de rapprocher les citoyens des pouvoirs de décisions. La décentralisation atténuerait aussi l'éloignement de la région des grands centres de décisions.

La Chambre de commerce de Baie-Comeau admet que le gouvernement puisse remettre certains pouvoirs à des instances régionales situées plus près des utilisateurs. Ces instances sont plus conscientes des besoins du milieu que ne peut l'être le gouvernement. Cependant, les MRC ne sont pas les instances régionales auprès desquelles il faut décentraliser. Les municipalités locales semblent plus appropriées à moins qu'elles ne décident elles-mêmes d'accorder les pouvoirs décentralisés aux MRC.

Les principes et objectifs de la décentralisation semblent faire consensus auprès des intervenants régionaux. Cependant, une majorité d'organismes indique que ce sont les municipalités qui devraient être les structures d'accueil à privilégier pour la décentralisation de nouveaux pouvoirs alors que d'autres intervenants proposent que les MRC soient ces structures d'accueil.

2.4 Les contrats de développement

Toutes les MRC approuvent l'idée des contrats de développement. Cette proposition a le mérite d'institutionnaliser des pourparlers gouvernement-région dans le but de financer des projets identifiés par les élus locaux et régionaux. La MRC de La Haute-Côte-Nord recommande que le gouvernement apporte une certaine souplesse dans le financement du fonctionnement ultérieur des projets mis de l'avant par des contrats de développement. L'exigence d'une participation financière du milieu favorise les régions les plus riches et de ce fait accentue les disparités régionales.

La formule des contrats de dévelopement intéresse aussi les conseils régionaux. Cependant, le CRD indique, contrairement à la proposition du "Choix des régions", qu'il appartient au gouvernement de financer lui-même la réalisation de contrats de développement (puisqu'il s'agit de contrat) et qu'il doit aussi assurer le développement, s'il y a lieu, des projets ainsi mis de l'avant.

2.5 Les sociétés de développement économique (SDE)

Les objectifs, les fonctions, la structure et le financement des SDE reçoivent à toutes fins utiles l'approbation de toutes les MRC concernées par la consultation. Cependant on semble craindre à tort, que ces organismes n'aient certains pouvoirs décisionnels. C'est pour cette raison qu'on indique que ceux-ci devraient être contrôlés par les élus. Ainsi le point de vue du monde municipal ne serait pas amenuisé par un conseil d'administration formé de personnes non élues. Quant au territoire d'intervention des SDE, la MRC de Manicouagan propose de s'associer avec la MRC de La Haute-Côte-Nord pour soutenir une seule SDE dans un nouveau découpage de la Haute-Côte-Nord où ces deux MRC formeraient une nouvelle région administrative. Par ailleurs, un projet de SDE élargie aux trois MRC de la "région du fer" est aussi en discussion actuellement et devrait connaître un développement sous peu.

Les objectifs des Sociétés de développement économique trouvent un accord auprès de la Chambre de commerce de Baie-Comeau. Elle en approuve la formation puisqu'il s'agit de la continuité du mandat des commissariats industriels dont le territorie serait adapté à celui des MRC. Les milieux ruraux et urbains seront ainsi mieux desservis par les services de ces organismes. On admet une participation de différents intervenants au sein de ces nouveaux organismes mais on souhaite que les gens d'affaires y constituent la majorité afin qu'ils puissent faire valoir clairement leur point de vue à une étape quelconque de la décentralisation.

Le seul organisme de développement économique ayant participé à la consultation sur "Le Choix des régions", la Société de développement industriel Manicouagan-Outardes (SDIMO), se prononce en faveur des objectifs visés par l'implantation des SDE. Ceux-ci sont déjà appliqués en partie dans son fonctionnement actuel. En ce qui concerne le financement, le gouvernement du Québec, les municipalités et les membres individuels et corporatifs devraient participer au financement des SDE. Pour ce qui est du partage des coûts de financement entre les municipalités, la SDIMO

applique déjà une formule qui tient compte du nombre d'habitants et du nombre d'emplois industriels de chacune d'elles. Quant au territoire, il apparaît pertinent que les territoires des SDE correspondent aux territoires des MRC. Cependant cette correspondance de territoire ne devrait pas être rigide pour toutes les MRC.

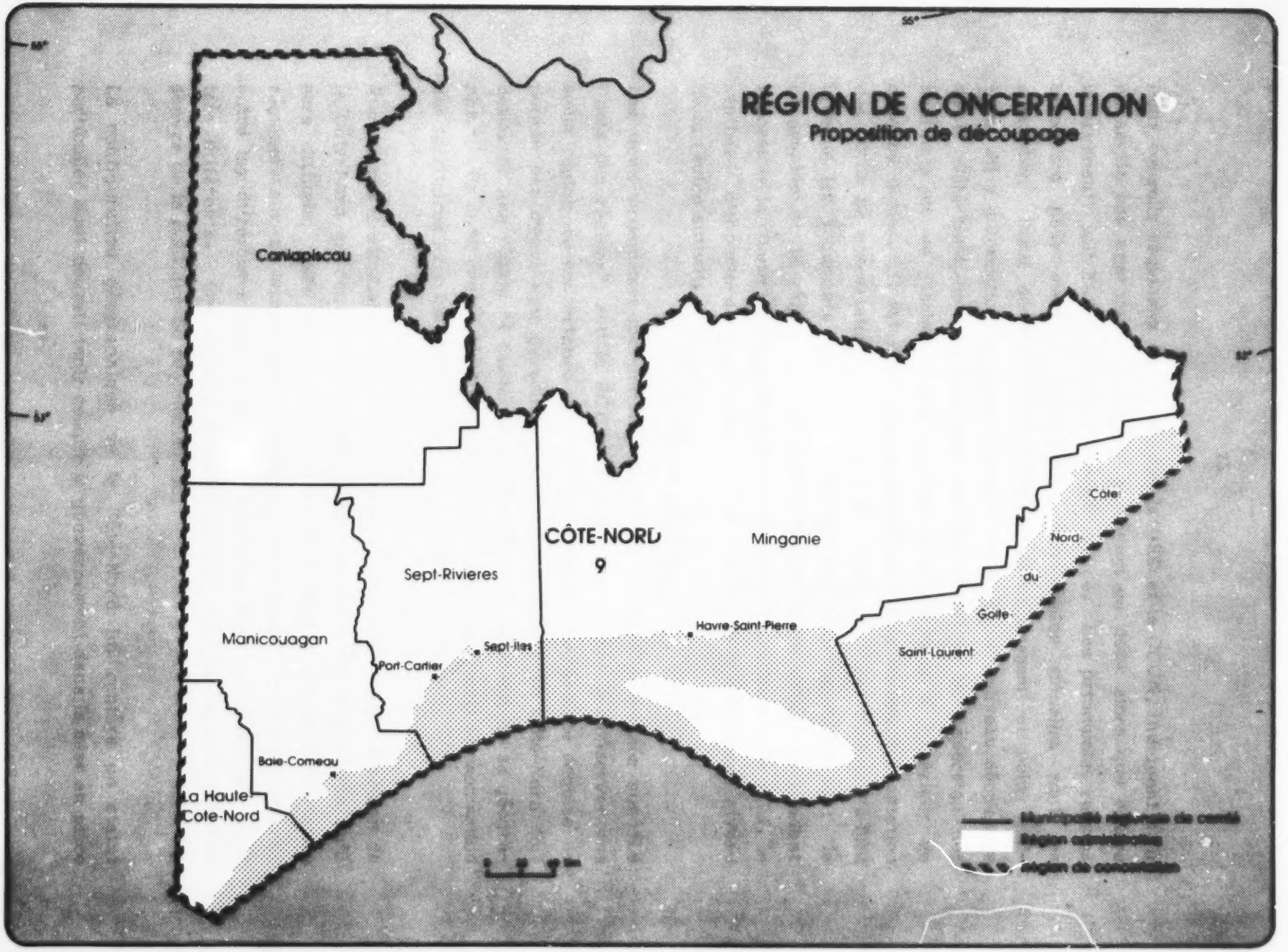
3. LA RÉGION DE CONCERTATION

3.1 Le territoire de la région de concertation

Le territoire de la région de concertation est un des rares thèmes qui a été traité par l'ensemble des organismes à s'être prononcés sur "Le Choix des régions". Le concept de région de concertation véhiculé dans le document de consultation donne l'occasion aux intervenants régionaux de remettre en question les limites actuelles de la région administrative de la Côte-Nord. La moitié de ceux-ci, tous du monde municipal sauf un, proposent un nouveau découpage.

Les MRC de la Côte-Nord se prononcent unanimement en faveur d'un découpage de la région en deux. Une région serait formée des MRC de Manicouagan et de La Haute-Côte-Nord avec la ville de Baie-Comeau comme pôle central et une deuxième région serait formée autour du pôle de Sept-Îles avec les trois MRC restantes et la Basse Côte-Nord. Pour justifier ce découpage on invoque le faible sentiment d'appartenance dans la région actuelle, le coût élevé de la concertation sur un aussi vaste territoire et des champs de préoccupation différents. Cependant les MRC de Minganie et de Manicouagan indiquent qu'un support financier accru pour les régions périphériques de même qu'une plus grande régionalisation des bureaux gouvernementaux pourraient atténuer cette volonté de découpage.

Toutes les villes recommandent aussi que la région de la Côte-Nord soit scindée en deux pour former deux régions de concertation. Les principales raisons invoquées sont la grandeur du territoire, les activités distinctes qui s'y déroulent et les difficultés de concertation. La ville de Forestville propose ce découpage dans le but d'avoir un meilleur accès aux services gouvernementaux. Pour la ville de Baie-Comeau, le concept de région de concertation devrait être rattaché aux territoires des MRC et non pas aux régions administratives.



OPDQ, Service de la cartographie, 1985

Deux conseils régionaux sur trois, soit le CRD et le CCCN, indiquent qu'il ne serait pas approprié de scinder la région en deux alors que l'autre intervenant, soit l'ATRM, propose ce découpage. Les principales raisons invoquées pour maintenir les limites territoriales actuelles sont les suivantes: faible densité de population et affaiblissement du poids politique s'il y a formation de deux régions. De plus, un nouveau découpage de la Côte-Nord ne règlerait pas les problèmes de la dispersion des habitants et de l'isolement de certaines sous-régions à l'intérieur de chacune d'elles. Il est plus réaliste d'envisager une meilleure adaptation des outils de concertation que de scinder la région. Par contre, l'ATRM invoque les arguments suivants en faveur d'un nouveau découpage: la géographie de la région, les distances, les intérêts différents rendent impossible la concertation (touristique) sur un tel territoire. De plus, le sentiment d'appartenance se situe plus au niveau de la MRC qu'au niveau de la région actuelle.

Les deux organismes parapublics régionaux à s'être prononcés sur "Le Choix des régions", soit la BCP et la TREA, proposent de conserver une seule région de concertation sur la Côte-Nord. L'expérience acquise ne permet pas d'envisager de scinder la région en deux. La Côte-Nord doit demeurer une région "à cause de sa démographie, en dépit de sa géographie". Un intervenant, la TREA, souhaite une plus grande harmonisation des territoires avec les MRC.

Aucune des deux chambres de commerce ne propose de scinder la région de la Côte-Nord en deux. Cependant, elles affirment toutes les deux qu'il sera difficile, voire même utopique de faire une véritable concertation régionale sur un aussi vaste territoire. Il y a peu de points communs entre les différentes sous-régions de la Côte-Nord. Les besoins y sont très différents. Ces aspects devront être considérés dans la mise en oeuvre de la politique de régionalisation.

La configuration géographique de la Côte-Nord lui confère un statut particulier dont devrait tenir compte le gouvernement dans la mise en place

des régions de concertation. Sans proposer la formation de deux régions distinctes sur la Côte-Nord, la SDIMO suggère néanmoins que les services gouvernementaux soient implantés dans deux sous-régions de façon à desservir plus adéquatement la population régionale.

En somme, 50 % des intervenants à la consultation dont la majorité représente le monde municipal, proposent un nouveau découpage de la Côte-Nord qui s'articulerait autour des pôles de Baie-Comeau et de Sept-Îles. Les particularités géographiques de la Côte-Nord, le faible sentiment d'appartenance à cette immense région, les champs de préoccupations différents d'une sous-région à l'autre sont les principales raisons invoquées par les tenants d'un nouveau découpage de la région. Pour ces derniers, il est raisonnablement impossible de réaliser une véritable concertation sur un tel territoire.

Les organismes régionaux, soit le CRD, le CCCN, la TREA et la BCP, s'opposent à ce découpage en invoquant les arguments de la faiblesse démographique actuelle de la région et du faible poids politique qui découlerait d'un nouveau découpage. Le milieu des affaires laisse entrevoir des diffilcultés de concertation sur le territoire de la Côte-Nord, mais ne propose pas le découpage de la région.

3.2 Le Conseil régional de concertation et d'intervention (CRCI)

Tout comme le territoire de la région de concertation, le CRCI est traité par tous les intervenants participant à la consultation.

Les MRC sont favorables à la formation d'une table de concertation régionale mais s'opposent aux modalités d'application suggérées. Elles insistent toutes pour que les élus aient un pouvoir prépondérant sur tout autre organisme. La MRC de Manicouagan propose que le volet intervention (le I de CRCI) soit entièrement sous la responsabilité des élus alors que le "CRC" n'aurait qu'un rôle consultatif et de soutien auprès de ceux-ci. La MRC de La Haute-Côte-Nord propose que le CRCI ne soit formé que d'élus

et la MRC de Minganie suggère que les MRC soient majoritaires à cette table de concertation à moins que le CRCI n'ait qu'un rôle consultatif. Les MRC semblent toutes véhiculer le même principe: autant l'État reconnaît le caractère politique des responsabilités en matière d'aménagement, autant devrait-il faire de même vis-à-vis le développement régional. Concernant le financement des CRCI, la MRC de La Haute-Côte-Nord demande au gouvernement de tenir compte des spécificités régionales dans l'attribution des budgets de fonctionnement et aussi d'accorder des budgets supérieurs à ceux des CRD actuels considérant les mandats plus vastes du CRCI. Le Fonds d'interventions régionales (FIR) devrait tenir compte de la richesse relative des régions et des capacités de contribution du milieu.

Deux villes, Sept-Îles et Forestville, sont d'accord avec les objectifs du CRCI, alors que la ville de Baie-Comeau s'oppose dans son mémoire, à une telle table de concertation. Pour celle-ci, la concertation devrait être assumée par les MRC. Concernant la composition du CRCI, les trois intervenants ont des positions distinctes: Forestville, souhaite une forte représentation d'élus, Sept-Îles suggère de laisser les régions se concerter pour déterminer cette composition et Baie-Comeau propose une représentation exclusive d'élus dans une nouvelle structure de concertation régionale remplaçant le CRCI et portant le nom de "conférence régionale des maires et des préfets". D'après ce dernier intervenant, les MRC et les municipalités locales sont en mesure de réaliser les mandats de concertation prévus par "Le Choix des régions". Lors des audiences, le représentant de la ville de Baie-Comeau a signalé qu'il serait plus favorable au CRCI si les projets de développement qui feront l'objet de concertation n'ont pas d'incidences sur la fiscalité municipale.

La création d'un CRCI reçoit une approbation de deux des trois conseils régionaux, soit le CRD et le CCCN, qui se sont prononcés sur "Le Choix des régions". Cette formule présuppose cependant des changements importants dans les mentalités qui caractérisent chacun des intervenants touchés par la nouvelle structure. Le troisième organisme, l'ATRM, ne croit pas que la concertation puisse être possible entre intervenants de

différents champs d'activités. Cependant, il serait favorable au CRCI s'il n'était composé que d'élus. Les deux organismes favorables au CRCI proposent une composition qui tienne compte non seulement d'une représentation par secteur d'activités mais aussi d'une représentation territoriale: (5 domaines représentés x 5 sous-régions = 25 membres au CRCI pour la Côte-Nord). Le CRD souhaite que la législation régissant le CRCI soit suffisamment souple pour ne pas sonner le glas de la créativité et du dynamisme des participants à cette table de concertation. Pour ce dernier et pour le CCCN les mandats identifiés pour le CRCI apparaissent fonctionnels. Pour l'autre organisme, l'ATRM, il n'est pas question d'accepter que le CRCI joue un rôle d'arbitre entre les deux associations touristiques régionales (ATR) de la Côte-Nord.

Les deux organismes parapublics régionaux approuvent la formation du CRCI. La formule proposée est intéressante et favorisera la cohésion entre les différents agents de développement de la région. Elle permettra aussi un partage des expériences de chacun. Cependant, on soutient que la concertation ne devrait pas être imposée. Les organismes consultés veulent que leur champ d'activités soit représenté au CRCI. Enfin, la composition du CRCI devra permettre à toutes les sous-régions de la Côte-Nord d'être représentées. La BCP propose la formation de groupes de concertation au sein des MRC, desquels seraient issus les représentants au CRCI.

Pour les chambres de commerce, l'instauration de tables de concertation dans les régions n'apparaît pas comme un élément majeur en regard du développement régional. Elles doutent du potentiel de concertation véritable sur la Côte-Nord à cause de la dimension de la région et de la dispersion de l'habitat. Elles ne veulent pas que tous les projets de la région soient nécessairement filtrés par le CRCI. Le CRCI ne doit pas entraîner un accroissement de la bureaucratie en région. Malgré cette quasi objection au CRCI, le milieu des affaires souhaite avoir une place importante à cette table de concertation afin d'influencer véritablement le développement régional et de favoriser l'épanouissement de l'entreprise

privée. La Chambre de commerce de Baie-Comeau suggère de regrouper à la faveur du CRCI tous les budgets des conseils consultatifs. De plus, elle suggère que les entreprises, les organismes "économiques" et les municipalités participent aussi au financement du CRCI. Lors des audiences, la Chambre de commerce de Sept-Îles a semblé accepter le principe d'une représentativité par sous-région pour la formation du CRCI en autant que le mode de représentation soit déterminé par le milieu. De plus, on a admis que la concertation sur des dossiers régionaux était possible et utile alors que la concertation sur des projets locaux sera difficile sinon impossible.

La SDIMO admet qu'il y a un problème de concertation régionale. La formation du CRCI n'apportera peut-être pas les solutions escomptées. Néanmoins, on semble appuyer cette proposition et on suggère que le CRCI assure le suivi des projets dont il sera l'initiateur, ceci dans le but de le rendre responsable des actes qu'il posera.

En résumé, la grande majorité des intervenants, soit 13 sur un total de 14, approuvent les objectifs du CRCI. Cependant, trois de ceux-ci apportent des réserves à cet accord et un seul intervenant est vraiment contre.

La composition du CRCI telle que proposée par "Le Choix des régions" est davantage remise en question. Seulement quatre intervenants l'approuvent alors que huit y apportent des réserves. Le monde municipal est généralement favorable au CRCI mais contre la composition proposée. Les organismes régionaux sont presque tous en faveur des objectifs et de la composition du CRCI. Enfin, le monde des affaires semble favorable, mais comme le monde municipal, il apporte des réserves.

3.3 La conférence annuelle régionale

La tenue d'une conférence annuelle régionale où se concrétisera davantage la nouvelle relation gouvernement-région, n'a pas retenu l'attention de beaucoup d'intervenants. On peut cependant interpréter cette quasi

absence d'intervention sur ce sujet comme étant peut-être une approbation tacite d'un tel événement de la part des organismes qui ont approuvé la formation et les objectifs du CRCI.

La ville de Sept-Îles de même que le CRD approuvent explicitement la tenue d'une conférence annuelle régionale qui permettra au milieu et au gouvernement de faire systématiquement le point chaque année sur l'état de la situation et d'élaborer conjointement des programmes d'actions. Le CRD propose que la préparation de plans d'actions s'étende sur plusieurs années, càr la mise en oeuvre de projets peut s'étaler souvent sur plus de deux ans. On suggère l'adoption de plans quinquennaux.

3.4 Redéfinition des conseils régionaux

"La redéfinition des conseils régionaux" est un sujet qui a été traité presque exclusivement par les conseils régionaux. Un seul intervenant du monde municipal, la MRC de La Haute-Côte-Nord, a abordé ce thème et aucun du milieu des affaires ne l'a fait. Pour tous les intervenants préoccupés par ce sujet, les conseils consultatifs régionaux ne doivent pas être intégrés au CRCI pour en devenir des commissions sectorielles. Il importe qu'ils conservent leur autonomie propre dans leur champ d'activités respectif. Une transformation en commission sectorielle du CRCI aurait, semble-t-il, des effets démobilisateurs pour les personnes impliquées dans ces organismes. On aurait l'impression de noyer les préoccupations sectorielles de ces conseils régionaux dans celles plus vastes du CRCI. Le CRD résume bien l'opinion des autres intervenants en affirmant "qu'il n'apparaît pas essentiel ou rentable de réduire toutes les interventions du milieu à un seul porte-parole privilégié appelé CRCI".

Deux conseils régionaux réclament explicitement le statu quo quant au mode de financement des organismes consultatifs. En recevant leur financement de base de leur ministère respectif, ils peuvent mieux assurer la cohérence de leurs actions avec les mandats négociés. Le CRD et le CCCN rejoignent en ce sens les mémoires de leur organisme national respectif.

4. L'ACTION GOUVERNEMENTALE

4.1 L'Office de développement régional du Québec (ODRQ)

Un seul intervenant du monde municipal, soit la MRC de La Haute-Côte-Nord, aborde ce thème. Il indique que le changement de l'OPDQ en ODRQ apparaît somme toute comme un élément mineur du "Choix des régions", puisque l'OPDQ actuel a passablement les mêmes mandats que ceux que l'on veut confier à l'ODRQ. Cette MRC recommandait dans son mémoire que le délégué à l'action régionale soit nommé par le milieu. Lors des audiences, le porte-parole de cette MRC a retiré cette recommandation.

Les deux organismes régionaux à traiter de ce thème furent le CRD et l'ATRM. C'est le mandat du délégué à l'action régionale qui a retenu l'attention du CRD. À ce sujet il souhaite que le délégué ait une large marge de manoeuvre afin que les projets régionaux aient un traitement régional. Le CRD semble donc inciter le gouvernement à déconcentrer les pouvoirs vers les régions en donnant au délégué à l'action régionale plus de pouvoirs décisionnels que ne lui en attribue "Le Choix des régions". Quant à L'ATRM, elle propose que le délégué à l'action régionale soit recruté en région.

4.2 Régionalisation des actions gouvernementales

Pour les MRC, la régionalisation des actions gouvernementales signifie un accroissement de la présence gouvernementale par l'implantation d'un plus grand nombre de bureaux régionaux. Ayant toutes mentionné le problème de la dispersion de l'habitat et de la grandeur de la région, deux MRC, celles de Manicouagan et de La Haute-Côte-Nord se basent sur l'hypothèse d'un nouveau découpage de la région et recommandent l'implantation de services gouvernementaux dans chacune des deux nouvelles régions qui graviteraient autour des pôles de Baie-Comeau et Sept-Îles. La MRC de Manicouagan suggère l'implantation d'un bureau régional dans un des deux

pôles et un sous-bureau dans l'autre avec une répartition équitable des bureaux régionaux.

Deux villes traitent ce thème de la régionalisation des bureaux régionaux. Tout comme les MRC, l'aspect qui retient l'attention est aussi l'accessibilité aux services gouvernementaux. Forestville est située hors des grands centres de la région. Pour obtenir certains services gouvernementaux la distance à parcourir atteint quelquefois 350 km. On suggère un rapprochement des services gouvernementaux, sans préciser lesquels en particulier, de sorte qu'ils scient accessibles dans un rayon de 100 km. Quant à la ville de Sept-Îles, elle recommande que des compensations soient consenties parce que les bureaux gouvernementaux ne sont pas aussi faciles d'accès comparativement à d'autres régions moins grandes du Québec. Elle suggère un partage équitable des bureaux entre Baie-Comeau et Sept-Îles.

Le CRD soutient quant à lui que "Le Choix des régions" ne permet pas de conclure si le gouvernement est vraiment désireux de laisser une marge de manoeuvre aux régions. Il souhaite pourtant que ce soit le cas.

Pour la SDIMO, il est important de renforcer les pouvoirs de décision et les responsabilités des bureaux régionaux. Ceux-ci pourraient gérer davantage de budgets en région et les contacts avec les organismes régionaux seraient assurés de plus de suivi.

4.3 Les outils financiers

Les régions socio-économiquement faibles considèrent généralement que les programmes gouvernementaux sont trop rigides dans leurs critères d'admissibilité, de sorte qu'elles se retrouvent souvent "hors normes".

Ainsi une MRC d'un milieu rural, la MRC de La Haute-Côte-Nord, recommande que les outils financiers (FDR et autres programmes) soient plus souples quant aux critères d'admissibilité et en particulier ceux qui déter-

minent le niveau de participation financière du milieu. Ceci dans le but de tenir compte de la richesse relative des régions, de l'étendue du territoire et de la densité de la population. Les programmes gouvernementaux devraient être plus généreux, toute proportion gardée, pour les régions périphériques.

Du côté des conseils régionaux, le CRD semble d'accord pour qu'une partie du FDR soit directement sous la responsabilité du ministre pour permettre la réalisation rapide de certains projets identifiés par le CRCI et retenus conjointement. Mais contrairement semble-t-il à certains CRD du Québec, le CRD Côte-Nord s'oppose à ce que le FDR soit géré entièrement par le CRCI. Ce dernier ne doit pas devenir un gestionnaire de budget à la place de l'ODRQ mais doit demeurer d'abord et avant tout un organisme de concertation. Enfin, un intervenant des conseils régionaux, l'ATRM, souligne un manque flagrant de programmes de développement touristique au ministère de l'Industrie, du Commerce et du Tourisme (MICT) s'appliquant à la Côte-Nord.

CONCLUSION

Le bilan de la consultation sur la Côte-Nord est assez positif. On ne relève pas d'opposition systématique à l'ensemble du document de consultation bien que peu de propositions fassent l'objet d'un consensus régional.

Deux thèmes traités dans "Le Choix des régions" semblent faire consensus auprès de la plupart des intervenatns ayant participé à la consultation. Le premier 'consensus quasi général, concerne les quatre principes mis de l'avant pour favoriser le développement des régions par les régions. À une exception près, les intervenants régionaux approuvent l'énoncé de ces principes. Le deuxième consensus touche le thème de la décentralisation. Les objectifs, principes, modalités et champs d'application suggérés dans "Le Choix des régions" sont endossés par la grande majorité des organismes concernés par la consultation. On précise cependant à l'instar du document de consultation, que tout transfert de pouvoirs doit être accompagné de transfert de sources de financement. De plus, la majorité des intervenants recommandent que la décentralisation s'opère d'abord auprès des municipalités.

Une proportion importante d'intervenants signale qu'en ce qui regarde la Côte-Nord, il existe d'autres contraintes au développement régional que celles énumérées dans "Le Choix des régions". Ainsi, la grandeur du territoire, la dispersion de l'habitat, les différents milieux économiques et culturels, le faible sentiment d'appartenance et l'éloignement des grands centres sont autant de contraintes au développement régional de la Côte-Nord que tiennent à exprimer les organismes concernés par la consultation.

Le territoire de la région de concertaiton apparaît comme un point majeur de divergence entre les participants à la consultation. Tous les intervenants du monde municipal et un conseil consultatif régional, pour un total de sept organismes, soit 50 % des intervenants, recommandent un

découpage de la région administrative actuelle en deux régions de concertation. Par ailleurs, quatre organismes régionaux recommandent plutôt le maintien d'une seule région de concertation pour la Côte-Nord. Il est à noter que ces quatre intervenants sont les seuls à avoir comme territoire d'intervention l'ensemble de la région 09. Enfin, les trois organismes du milieu des affaires, bien qu'ils ne proposent pas un découpage de la région, s'interrogent sur les possibilités d'une véritable concertation à l'échelle du territoire de la Côte-Nord.

À l'exception d'un seul intervenant véritablement opposé au CRCI, tous acceptent la formation d'une telle table de concertation. Cependant, près de la moitié des participants à la consultation apportent une condition à cet accord qui réduit la portée de la proposition du "Choix des régions". Cette condition est principalement apportée par le monde municipal et concerne la composition du CRCI. En effet, les intervenants municipaux réclament à tout le moins, une présence majoritaire des élus au sein du CRCI quand ce n'est pas une représentation exclusivement constituée d'élus municipaux. On semble vouloir véhiculer le principe suivant: "autant l'État reconnaît le caractère politique des responsabilités en matière d'aménagement, autant devrait-il faire de même au niveau du développement régional". Cette contreproposition concernant la composition du CRCI semble être en contradiction avec les principes du "Choix des régions" pour lesquels on a obtenu précédemment un consensus régional. Cependant, contrairement au monde municipal, les organismes régionaux et le milieu des affaires sont généralement favorables à la composition du CRCI telle que proposée.

Enfin, plusieurs participants à la consultation, surtout des intervenants du monde municipal, recommandent une plus grande présence gouvernementale en région. L'accessibilité aux services gouvernementaux devrait être améliorée, compte tenu de la géographie de la région.

Parmi les idées nouvelles qui retiennent le plus l'attention, on retrouve d'abord la proposition du CRD et du CCCN concernant la composition du

CRCI. Ces deux organismes proposent pour la Côte-Nord une représentativité sectorielle telle qu'énoncée par "Le Choix des régions" mais aussi territoriale. La région serait alors divisée en cinq sous-régions qui délégueraient chacune un représentant par champ d'activités. On retrouverait donc 25 membres au CRCI de la Côte-Nord.

Une autre nouvelle proposition concerne les sociétés de développement économique. La MRC de Manicouagan propose l'établissement d'une seule SDE pour les MRC de La Haute-Côte-Nord et de Manicouagan, au lieu d'une SDE par MRC tel qu'énoncé dans "Le Choix des régions". Cette proposition est cependant liée au thème du "territoire de la région de concertation". En effet, on retrouverait une SDE pour ces deux MRC, dans un nouveau découpage de la région faisant de ces deux MRC une nouvelle région de concertation.

Concernant le financement des SDE, la SDIMO applique une formule originale pour déterminer la participation des municipalités à son financement. Cette formule tient compte du nombre d'habitants et du nombre d'emplois industriels dans chacune des municipalités de son territoire d'intervention.

Enfin, le CRD propose la préparation d'un programme quinquennal plutôt que triennal tel qu'avancé dans "Le Choix des régions". La mise en oeuvre des projets retenus peut s'étendre souvent sur plus de deux ans. Aussi il serait préférable d'étendre la période d'élaboration et de mise en oeuvre des orientations et des priorités régionales sur cinq ans plutôt que sur trois.

ANNEXE

Identification et classification des intervenants de la Côte-Nord

1- MONDE MUNICIPAL

a) MRC:

- MRC de La Haute-Côte-Nord
- MRC de Manicouagan
- MRC de Minganie

b) Villes:

- Ville de Baie-Comeau
- Ville de Sept-Îles
- Ville de Forestville

2- ORGANISMES RÉGIONAUX

a) Conseils régionaux:

- Conseil régional de développement de la Côte-Nord (CRD)
- Conseil de la culture Côte-Nord (CCCN)
- Association touristique régionale de Manicouagan (ATRM)

b) Organismes parapublics régionaux:

- Bibliothèque centrale de prêt de la Côte-Nord (BCP)
- Table régionale de l'éducation des adultes (TREA)

3- MILIEU DES AFFAIRES

a) Chambres de commerce:

- Chambre de commerce et d'industrie du district de Baie-Comeau
- Chambre de commerce de Sept-Îles

b) Organismes de développement économique:

- Société de développement industriel Manicouagan-Outardes (SDIMO)